

LA SANCTION EXISTE –ELLE EN DROIT INTERNATIONAL ?

La coutume internationale a toujours admis la pratique de sanctions à l'encontre d'un État. Il s'agissait du blocus, souvent maritime, et de l'embargo. La sanction est une mesure décidée en réaction à un fait illicite commis par un État et ayant porté atteinte aux droits subjectifs de la communauté internationale, ou bien simplement d'un État réactant.

La création de normes de droit international a déterminé le domaine et l'action des mesures coercitives à l'encontre des États, à ce titre la Charte des Nations unies a prévu le recours à des mesures non militaires pour faire pression sur les États et tenter de rétablir la paix et la Sécurité internationale. En fait, le terme de sanction est un peu inapproprié car il comporte en français une connotation judiciaire ou disciplinaire, alors que la logique du Conseil de Sécurité des Nations Unies, celle de mesures coercitives, relève avant tout de la police internationale.

Dès lors, l'usage de la sanction s'inscrit-il dans le droit international ?

Nous présenterons les sanctions telles qu'établies par la Charte des Nations unies, pour analyser dans quel cadre elles s'inscrivent. Puis nous verrons dans un deuxième temps que les sanctions s'inscrivent encore souvent dans le droit interne d'un pays, dans une logique bilatérale, parfois à la limite du droit international : c'est ce qu'illustre la politique américaine.

1. LES SANCTIONS, AU SENS DE MESURES COERCITIVES, TELLES QUE DÉFINIES PAR LA CHARTE DES NATIONS UNIES SONT SOUMISES AU DROIT INTERNATIONAL : ELLES SONT PRISES EN VUE DE LA SATISFACTION D'UN DROIT OBJECTIF PROPRE À CHACUN DES MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

1.1) La Charte des Nations Unies définit le cadre des sanctions dans son chapitre VII

Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies concerne l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. Le caractère non limitatif de l'énumération des sanctions définies dans l'article 41 donne l'opportunité au Conseil de Sécurité d'imaginer d'autres mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée. Cette absence de limitation peut donc s'étendre à des sanctions financières ou au gel des avoirs financiers, comme cela fut le cas au cours de la dernière décennie (Libye, Iraq, Serbie). Ces mesures coercitives ne peuvent en théorie être prises que par le Conseil de Sécurité, avec le Comité d'état-major chargé de l'assister.

L'article 2 § 5 de la Charte des Nations unies énonce deux principes entraînant deux obligations complémentaires: une obligation positive avec le devoir d'assistance à l'Organisation lorsqu'elle entreprend une action ; une obligation négative avec le devoir d'abstention de toute aide à un État sanctionné par l'Organisation.

Un lien étroit est ainsi établi entre ce paragraphe 5 et le Chapitre VII (notamment les articles 41, 42, et 49) qui expliquent et précisent les obligations incombant aux États membres. Des divergences apparaissent souvent entre l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité sur l'interprétation de ce texte, qui facilitent d'autant le contournement des sanctions mises en place. La portée des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée a permis au Conseil de Sécurité d'invoquer cet article à titre de menace, laissant entendre qu'il pourrait recourir à des mesures coercitives, comme ce fut le cas en 1948 dans le cadre de l'examen de la question palestinienne, ou lors de la prise des otages américains à Téhéran en 1979.

1.2) Les sanctions devraient observer une graduation

La Charte des Nations unies, dans son article 39, autorise le Conseil de Sécurité à édicter des sanctions en réponse à une situation définie, et le droit d'imposer des sanctions n'est pas illimité, pas plus que le droit de la guerre tel que l'encadre la Convention de La Haye de 1907. C'est pourquoi la doctrine impose aux sanctions des limites relevant des normes Générales du droit international. Ceci

implique une graduation des moyens mis en oeuvre et la conformité à certains principes et exigences. Le Conseil de Sécurité a recommandé l'application de sanctions dans une dizaine de cas depuis la fin de la guerre froide. Ces sanctions peuvent être graduées en fonction de leur champ d'application matériel, d'une part, et elles varient en ce qui concerne leur champ d'application personnel, d'autre part.

Concernant le champ d'application matériel des sanctions, l'embargo imposé à l'encontre de l'Iraq était total: il touchait les domaines militaire, économique et financier.

Les sanctions adoptées par le Conseil de Sécurité à l'encontre de la Yougoslavie entre 1992 et 1995 ont été particulièrement étendues. Ainsi, la résolution 757 du 30 mai 1992 a imposé, outre l'embargo antérieur sur les armes et les matériels militaires, l'embargo aérien et l'interdiction de l'ensemble des transactions, l'arrêt de toute transaction financière, la suspension de toute coopération scientifique et technique et la mise au ban de la Yougoslavie dans les échanges sportifs et culturels. Seule l'importation de biens à caractère humanitaire était épargnée par l'embargo. Quelques mois plus tard, la résolution 787 interdisait le transport de marchandises à caractère stratégique à travers la Yougoslavie, demandait aux États de stopper la navigation sur le Danube et décidait un blocus portuaire. La poursuite des violences entraîna un nouveau durcissement des sanctions avec le gel des avoirs yougoslaves et l'injonction à tous les États d'interdire le transit par leurs ports de navires yougoslaves (résolution 820). Dans les deux cas, l'invasion d'un territoire voisin légitimait l'adoption d'un régime d'embargo très puissant afin d'empêcher l'envahisseur d'augmenter ou de reconstituer ses moyens de nuire.

Mais de tels régimes de sanctions globales sont sujets à critique, surtout lorsque le Conseil de Sécurité ne parvient pas à les faire évoluer. D'autres embargos ont touché alternativement ou cumulativement les armes et matériels militaires ou les échanges commerciaux: Haïti, Rwanda, Somalie, Liberia. Ce sont les sanctions sélectives.

Le champ d'application personnel des sanctions concernait traditionnellement les États. Cependant, depuis un précédent de 1993, les sanctions peuvent être dirigées contre des entités non-étatiques: la résolution 864 de 1993 impose des sanctions à l'encontre de l'Unita, et la résolution 1267 de 1999 contre la «faction afghane dénommée Taliban».

1.3) Les sanctions doivent respecter les limites et restrictions formulées par le droit international.

À ce titre, les sanctions, selon les termes de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, ne peuvent venir qu'en réponse à une menace de rupture ou une rupture effective de la paix et de la Sécurité internationales. En outre, les sanctions doivent être la conséquence d'une «préoccupation internationale» véritable et non résulter de considérations de politique étrangère ou intérieure d'un État ou d'un groupe d'États.

L'article 1^{er} dispose que les sanctions ou autres mesures prises en vue de protéger la paix et la Sécurité internationales doivent être efficaces et conformes aux principes de la justice et du droit international. Ces dispositions impliquent une évaluation régulière des sanctions et leur suspension si elles sont inefficaces ou injustes, ou en contradiction avec d'autres règles du droit international.

Par ailleurs, la Charte fait obligation aux Nations unies de résoudre les problèmes urgents de caractère humanitaire et de s'abstenir d'en provoquer. D'autres textes peuvent être cités pour fonder les restrictions que doivent s'imposer à eux mêmes les régimes de sanctions: la Déclaration universelle des droits de l'Homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme ou encore les Conventions de Genève de 1949.

Les sanctions ne doivent pas interférer avec la libre circulation des produits humanitaires prescrite par les Conventions de Genève et les autres dispositions du droit humanitaire. Elles ne doivent pas viser des biens nécessaires à la satisfaction des besoins vitaux de la population civile, ni les fournitures médicales indispensables, ou les matériels éducatifs.

Selon ces principes, les biens visés doivent avoir un certain rapport avec la menace de rupture ou la rupture effective de la paix et la Sécurité internationales.

Aussi, face à certains régimes de sanctions - concernant l'Iraq en premier lieu - il y a eu lieu de se demander si les sanctions respectaient les principes de l'humanité et les exigences de la conscience publique promus par ce corps de textes.

La question de la perception des sanctions comme légitimes ou non par les États voisins d'abord, par la communauté internationale ensuite, joue aussi son rôle. En effet, le respect de l'embargo par les États voisins est lié à son acceptation politique et morale, l'ensemble conditionnant l'efficacité du régime de sanctions.

L'expérience montre qu'il est impossible de faire respecter un embargo pendant très longtemps. Le Gouvernement iraquien, par exemple, misait sur l'érosion progressive des sanctions, tandis que l'embargo était de plus en plus contesté par l'opinion publique internationale.

Devenant illégitimes pour les États voisins, les sanctions sont de plus en plus contournées. Il ne reste alors à la communauté internationale qu'à renforcer les contrôles et la coopération douanière pour faire respecter l'embargo, en tentant d'instaurer des «cordons sanitaires» étanches. C'est possible dans certains cas, mais totalement illusoire dans d'autres.

L'impact humanitaire des sanctions est aujourd'hui davantage pris en considération par le Conseil de Sécurité. Si cette préoccupation prenait place, dans le passé, après la mise en œuvre des sanctions, la tendance est à présent de procéder à une évaluation de l'impact humanitaire après l'adoption de la résolution par le Conseil, mais avant l'application des mesures (tel l'embargo aérien) qui pourrait entraîner une dégradation de la situation humanitaire dans le pays cible. C'est ainsi que l'embargo aérien décidé contre le Soudan en 1996 n'a jamais été appliqué, le rapport de «pré-évaluation» ayant conclu à la possibilité de terribles retombées quant à l'approvisionnement alimentaire et aux opérations humanitaires de lutte contre la famine. De même, un pré-rapport a été demandé par le Conseil sur la Sierra Leone en 1998.

<p>2. LES MESURES COERCITIVES DÉFINIES PAR L'ONU NE S'APPUIENT PAS SUR UNE JURIDICTION INTERNATIONALE ET SURTOUT ELLES SONT SOUVENT SUPPLANTÉES PAR DES CONTRE-MESURES INDIVIDUELLES PRISES EN VUE DE LA SATISFACTION D'UN DROIT SUBJECTIF D'UN ÉTAT</p>

On s'inscrit non plus dans la communauté internationale mais dans une relation bilatérale.

2.1) Les mesures coercitives telles que conçues par la Charte ne répondent pas à la définition juridique de la sanction : elles s'appuient rarement sur une juridiction internationale

Le terme de sanction en français comporte une connotation judiciaire or l'adoption de ces mesures coercitives n'impliquent pas un processus juridique comprenant le respect des droits de la défense et notamment le droit des états visés qui ne bénéficient pas d'une procédure contradictoire (audi alteram partem) , ces mesures devraient correspondre à une échelle de mesures préétablies et proportionnées à la gravité du manquement au droit, enfin leur finalité devrait être répressive, tendant à la punition des responsables : il s'agirait d'un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Or le Conseil mesure avant tout non la nature et la gravité d'une faute mais l'importance de l'atteinte à la paix internationale. Et les deux peuvent être sans lien. Le Conseil n'est pas tenu d'entendre les intéressés pour décider. Leur finalité n'est pas répressive, sinon à titre accessoire.

De plus, c'est surtout la répartition des pouvoirs entre le Conseil de Sécurité et l'Assemblée Générale qui influence la pratique juridique des sanctions. Si le Conseil de Sécurité doit procéder à la qualification de la situation avant de pouvoir décider des mesures coercitives non militaires, il s'est rarement résolu à décider des mesures définies dans le Chapitre VII de la Charte. Le Conseil prie, invite ou demande solennellement aux États d'imposer certaines sanctions économiques sans se référer explicitement au Chapitre VII de la Charte. Tel fut le cas de la résolution du 21 décembre 1965 du Conseil *«priant tous les États de cesser immédiatement d'apporter au Gouvernement portugais toute assistance lui permettant de poursuivre la répression contre les populations des territoires qu'il administre...»*. Cependant, l'Assemblée Générale est également conduite en cas de carence du Conseil de Sécurité à faire référence à des sanctions. Elle a pu ainsi inviter le Conseil à agir dans le cadre du Chapitre VII, et surtout elle a adopté une résolution invitant les États membres à pratiquer une politique de sanctions dans le cadre de l'embargo sur les produits stratégiques destinés à la République populaire de Chine et à la Corée du Nord.

Mais, il manque un dispositif centralisé de voies d'exécution car il manque l'entité supérieure aux États qui aurait la maîtrise du déclenchement des sanctions comme dispose un État en droit interne : ni juge pour ordonner l'exécution d'office, ni force publique pour y procéder sur sa réquisition. Il n'existe pas d'armée internationale. De plus, la restriction de la définition des mesures coercitives fait que les États cherchent parfois à se rendre justice eux-mêmes.

2.2) Le mécanisme des représailles ou contre-mesures : l'un des instruments du leadership pour les États-Unis :

Les États possèdent une égale souveraineté et détiennent chacun le pouvoir de créer le droit comme d'en interpréter la substance. Ainsi, les États demeurent libres de déterminer les suites qu'ils entendent donner aux violations du droit dont ils s'estiment victimes. Cette atteinte initiale illicite et cette réaction de défense s'inscrivent dans un cadre bilatéral.

On distingue la rétorsion, mesure intrinsèquement licite, qui s'inscrit dans le cadre d'exercice des compétences reconnues à l'État en droit international, des représailles, acte illicite. Un État estimant ses droits atteints par le comportement illicite d'un autre, rétorque par un comportement lui-même intrinsèquement illicite mais que sa qualité de réplique légitime au regard du droit international.

Les États-Unis ont recouru extrêmement souvent à l'arme des sanctions au cours des dix dernières années. Les pays soumis aux sanctions américaines sont très nombreux: 75 sur les 193 États du monde seraient touchés par des sanctions unilatérales, soit fédérales. L'arme économique est utilisée de façon constante dans ce pays; décidée par le Congrès, qui est susceptible de voter des lois extrêmement rigoureuses en dépit des efforts du lobby industriel, elle est mise en œuvre de façon pareillement rigoureuse par l'administration présidentielle.

On citera à cet égard les exemples des lois Helms-Burton à l'encontre de Cuba et d'Amato Kennedy visant à limiter les investissements des compagnies américaines, mais aussi étrangères, en Iran et en Libye. Cette dernière loi arrive à échéance le 5 août prochain, date à laquelle elle peut être reconduite, amendée ou abandonnée. Cette échéance donne lieu à de vigoureux échanges d'arguments entre partisans de la levée des sanctions - milieux d'affaires et particulièrement les opérateurs pétroliers - et les milieux favorables aux sanctions.

En outre, dans le cas d'actions terroristes, le Congrès ne s'efforce guère de distinguer les groupuscules responsables du pays dans lequel leur chef ou leurs membres ont trouvé refuge. C'est ainsi que les États-Unis ont souhaité punir et isoler l'Afghanistan, car l'instigateur présumé de plusieurs attentats terroristes, le milliardaire Oussama Ben Laden, y est réfugié.

Une évolution est cependant perceptible depuis 1999, sous l'impact de fortes critiques au Congrès contre les sanctions multilatérales ou unilatérales. Lors de sa première audition par le Congrès le 17

janvier 2002, le nouveau Secrétaire d'État américain Colin Powell a critiqué cet aspect de la politique extérieure américaine, qui selon lui dessert les intérêts du pays, et a souhaité engager une réflexion sur la façon dont on peut «se débarrasser de la plupart de ces régimes». La volonté de «faire l'état des lieux», d'évaluer l'efficacité de la politique des sanctions, apparaît donc réelle. L'intérêt des acteurs économiques à l'égard de certains pays, comme l'Iran, par exemple, n'y est bien sûr pas étranger.

Cependant, face à la détermination des États-Unis de recourir fréquemment aux sanctions, notamment économiques, la marge de manœuvre des autres États membres du Conseil de Sécurité est faible. Les États-Unis ont tendance à poursuivre dans le cadre des Nations unies des politiques de sanctions qu'ils menaient auparavant de façon unilatérale contre certains États. Les États qui souhaitaient lever par exemple l'embargo sur l'Iraq ressentaient la contrainte des décisions antérieures du Conseil de Sécurité, auxquelles ils ont adhéré. La force contraignante des résolutions de l'ONU a alors pour effet de maintenir, de façon assez artificielle, la coopération entre les États qui ont voté les résolutions, même si des dissensions apparaissent entre eux par la suite.

CONCLUSION

La sanction peut donc s'appuyer sur un droit objectif si elle s'inscrit dans le cadre des mesures coercitives définies par l'ONU ou sur un droit plus subjectif, celui interne à chaque Etat qui tente de se rendre justice. Pourtant, même les sanctions correspondant à la dernière définition s'inscrivent dans un cadre du licite et de l'illicite (rétorsion –représailles) et le droit de regard international fait que ces contre mesures bilatérales sont de plus en plus difficiles à prendre. Par ailleurs, les mesures dans le cadre de l'ONU devront s'inscrire dans un cadre plus judiciaire pour être appréciées à leur juste valeur.

Le problème de la sanction efficace pose le problème de l'effectivité du droit international. Mais si la sanction peut être la condition de l'efficacité du droit, elle n'est pas celle de son existence. En effet, la condition de l'existence du droit étant le sentiment d'obligation de chaque Etat.

Annexes :

Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies, article 41: « *le Conseil de Sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques* ».

Article 2 paragraphe 5 de la charte des Nations unies: « *Les membres de l'organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un Etat contre lequel l'organisation entreprend une action préventive ou coercitive* ».